飯田市監査委員公告第３号

地方自治法第 199 条第２項の規定により実施した監査の結果を、同条第９項の規定により公表します。

平成 22 年５月 31 日

飯田市監査委員　　林　　栄　一
飯田市監査委員　　中　島　善　吉
飯田市監査委員　　上　澤　義　一

別冊「平成 21 年度　監査報告書Ⅵ」のとおり

平成 21 年度

監 査 報 告 書　VI

(行政監査)

飯田市監査委員

２１飯監第１５９号

平成 22 年 3 月 25 日

飯　田　市　長　　牧野　　光朗　　様

飯田市議会議長　　中島　武津雄　　様

飯田市監査委員　　林　　栄一

飯田市監査委員　　中島　善吉

飯田市監査委員　　上澤　義一

監査の結果報告について

地方自治法第 199 条第 2 項の規定により実施した行政監査の結果を、同条第 9 項の規定により報告します。

なお、同条第 12 項の規定により、監査結果に基づき、または参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知してください。

記

行政監査のテーマ

防災備蓄品等の整備及び管理状況について

第１　監査のテーマ

防災備蓄品等の整備及び管理状況について

第２　監査の目的

地震に限らず風水害、その他の災害が、全国各地で毎年のように発生しており、安心安全なまちづくりのために、災害に対して日々万全な備えをすることが必要である。

本市は、昭和 54 年 8 月 7 日に東海地震に係る地震防災対策強化地域に指定され、以後主に地震対策として防災資機材の整備を行ってきており、飯田市または市内各地区の管理する防災備蓄倉庫等（以下「備蓄倉庫」という。）において備蓄を進めているところである。

今回、飯田市及び各地区防災組織における防災備蓄品等の整備及び管理状況について行政監査を実施することにより、防災対策事業の促進と改善の一助に資することを目的として監査を実施した。

第３　監査の期間

平成 21 年 12 月 10 日から平成 22 年 3 月 25 日まで

第４　監査の対象

主に平成 16 年度～20 年度間（以下「監査対象期間」という。）に飯田市及び、市内各地区防災組織が飯田市より補助を受けて購入した防災備蓄品（以下「備蓄品」という。）について、その整備状況、管理状況を監査の対象とした。

主管部署　危機管理・交通安全対策室

第５　監査の方法

監査の実施に当たっては、関係部課等から資料の提出を求め、必要に応じ関係職員から説明を聴取するとともに、定期監査等における検査結果を参考にしたほか、管理状況等の実地監査を行った。

第６　監査の着眼点

監査の実施に際し、次の事項を基本的な着眼点とした。

１．備蓄品の整備状況及び管理状況について

（１）備蓄品整備計画及び備蓄品の整備状況

（２）備蓄品の管理状況

（３）備蓄品を保管する倉庫等の管理状況

（４）その他

２．発災時における備蓄品の流通及び活用計画について

（１）流通及び活用計画

（２）その他

３．その他必要と認める事項

第７　監査の結果及び監査意見

１．備蓄品の整備計画について

監査日現在において、防災計画（防災マニュアル）は飯田市全域及び 7 地区（丸山、川路、三穂、山本、伊賀良、鼎、上村）において策定されていた。しかし、備蓄品の整備計画については、飯田市全域を対象とした計画は策定済みであったものの、見直し中（上村）または策定中（座光寺、松尾、竜丘）の地区を除く、16 地区において策定の取り組みがされていなかった〔表 1〕。

備蓄品の整備に当たっては、災害の種類、被害の状況や避難者数の想定、市や地区防災組織などそれぞれの組織の果たすべき役割などを明確にした上で、備蓄品の整備方針と整備計画を策定し、これらに基づき計画的に整備されることが必要と考える。

主管課である危機管理・交通安全対策室においては、効率的・効果的な予算執行の面からも、各地区の防災組織等へ備蓄品整備のための補助をする際には、整備計画が策定され、それに基づいて整備が行われるよう指導・助言をされたい。

〔措置事項〕

平成 22 年度早めの所長会において、各地区自主防災会組織に防災備蓄品整備モデルを示す。

２．市の事業で整備された備蓄品の管理について

備蓄品は、監査対象期間において、市管理分として約 2,900 万円、地区管理分として市の自主防災組織施設整備事業補助金を利用して約 6,800 万円（うち約 3,300 万円が市補助）分購入されており〔表 3〕、市管理分においては主に簡易トイレや発電機・投光器など、地区管理分においては主に防災倉庫、ヘルメット、消火活動用品などが整備されている〔表 4〕。備蓄品の多くは概ね良好に管理されていたが、一部について改善の必要が認められた。

備蓄品は、いつ発生するかわからない災害に備えるため保管も長期間にわたることが多いが、使用期限があるものや定期点検が必要なもの、あるいは法令等により保管などが制限されるものがある。保管にあたっては、法令を遵守することはもちろんのこと、それぞれの取扱説明書等に従った定期点検など、機能維持のための管理が適切に行われることが必要である。また、備蓄品の点検は、多くの地区において年 1 回程度開催される防災訓練などで行われているが、一部の備蓄品については点検がなされていない事例が見受けられたので、計画的に実施するよう配慮されたい。

以下、監査対象期間において購入された備蓄品の種別ごとに意見を付すので、危機管理・交通安全対策室においては適切な管理に努めるとともに、地区防災組織等に対しても必要な指導・助言を行われたい。

〔措置事項〕

平成 22 年度自主防災組織施設整備事業に合わせて管理台帳を作成するよう指導する。

（１）無線機について

発災時における通信手段として、アマチュア無線機（17 台）、簡易無線機（59 台）、小エリア（新簡易）無線機（8 台）、特定小電力無線機（9 台）が、10 地区において購入されていた。携帯電話の普及によりメール配信等の機能が使えるとは言え、非常時の通信手段として無線機の有効性は認めるところであるが、無線局免許が必要なものにあってはその更新（5 年）を忘失し失効することのないよう、引き続き管理に努められたい。また、附属のバッテリーについては寿命が 5 年程度とされているので、性能維持のため定期的な点検も併せて行われたい。

なお、アマチュア無線機については電波法により使用者や通信の目的が限定されており、防災訓練には使用することができないなどの制約があるので、運用に当たっては法令遵守を徹底されたい。

（２）エンジン搭載機器について

発電機、チェンソーなどのエンジン搭載機器が、16 地区において、総数で 61 台購入されていた。

エンジン搭載の機器については、取扱説明書等では長期間格納する場合には燃料を完全に抜いた状態にすることが求められているが、市管理分について発災時の利便性を考慮して、燃料を入れたまま保管されている事例があった。この場合毎月 1 回程度試運転を行うことを推奨されているが、防災訓練等で年 2～3 回程度使用するのが実情のようであった。地区管理分も含め、保管にあたっ

ては取扱説明書等に従った適切な保管と管理を行うよう努められたい。

（3）LP ガス（ボンベ）について

災害時の炊き出し等のために LP ガス（ボンベ）が 5 地区において、17 本購入されていた。避難所等において仮設で使用するものと思われるが、その保管及び使用にあたっては法令等に従い安全に配慮するとともに、訓練等でガスを使用した場合には、残量を目視で確認できないので、確実に充填し有事に備えられるよう配慮されたい。

（4）消火器について

消火器が 7 地区において 96 本購入されていた。配置場所としては集会所や防災倉庫のほか、専用ケースに格納され街頭に配置されているものもあった。

消防法の防火対象物（施設）ではない集会所などについては、点検が法令等で定められていないこともあり、一部において管理がおろそかになっている事例が見受けられたので、購入日、配置場所、点検、薬剤詰め替え等について記載した台帳を整備するなど適切な管理に努められたい。

また、県外において古くなった消火器による負傷事故、死亡事故の発生事例もあったので、使用できない消火器の廃棄については専門業者に依頼し速やかに対処されたい。

3．備蓄品の備蓄倉庫の管理について

備蓄品の備蓄倉庫は市内で 120 ヶ所に整備されていた。このうち 7 割以上が防災ハザードマップにおいて被害想定のない場所に設置されていること、備蓄倉庫の多くが地震による破損の危険が少ないスチール製の簡易物置を使用していることなどから、備蓄倉庫の 8 割以上は発災時に被害がないか、あるいは被害にあったとしても速やかに備蓄品が搬出できる状態となっている。

しかし、6 割以上の備蓄倉庫では鍵の管理者が単独であった。発災時に鍵の管理者の不在や、鍵の紛失等も考えられるので､鍵は複数の者が保管するなどの配慮をされたい｡鍵の管理に関連して、ある被災経験地域の事例では非常時の利便性を優先し、倉庫の施錠はしないとのことであった。通常時の備蓄品の管理と、非常時の備蓄品の運用の両面を含めた幅広い論議の上で、各地区の実情にあった対応をされることを要望する。

なお、一部ではあるが､「防災倉庫」と表示がなされていても消火器が 1 本収納されているのみで､実質はごみ等の集積所として使用されているものが確認された｡備蓄倉庫の運営にあたっては、防災目的を第一に適正な管理・運用に心がけられたい。

また、避難所に指定されている学校等においては空き教室や、学校の倉庫などに備蓄品が保管されているため、学校備品と備蓄品が混在していることも懸念される。学校施設の借用という制約はあるが、破損、紛失、搬出不能等のおそれもあるので、協議の上、適切な管理に努めるよう配慮されたい。

〔措置事項〕

学校倉庫での保管については備蓄品の整備計画策定に合わせて、実態調査と各地区での活用方法を検討する。

4．発災時における備蓄品の流通計画について

市管理分の備蓄品の運搬については、発災時、協定を結んでいるトラック協会や建設業クラブに依頼することも想定されているので、初めての人や少人数でも効率よく搬出できるように、倉庫出入口付近に倉庫内の配置図や備蓄品の数量等をわかりやすく表示することや、重量物の収納や棚の上など高所への収納については取出しやすい工夫をするなどの配慮をされたい。

〔措置事項〕

倉庫内の表示については、現在飯田駅西に新たに防災倉庫を整備中であり、平成 22 年 3 月末の完成する予定なので、これに合わせて実施したい。

５．まとめ

災害発生時の対応は、まず「自助」として家庭を単位に自分や家族の身を守り、次に地区防災組織など隣近所で助け合う「共助」があり、最後に行政等による「公助」が行われる順番であると言われている。発災直後や広域的な災害などの場合は、「公助」により全てをカバーすることは困難であるので、「自助」と「共助」で対応できる体制を整えておく必要がある。

そのためには、各地区において災害の種類に応じた被害状況、被害者数等の想定や地区防災組織などの役割を明確にした防災計画に基づき備蓄品の整備方針・計画を策定した上で、「共助」に必要な備蓄品を整備しておくべきである。

今回監査対象とした備蓄品については、一つひとつを見れば防災上何らかの役割を持つ物ではあるが、備蓄計画が明確でない中での整備であり、これらの備蓄品を地域防災体制全体の中でどのように位置付け、有事の際にどのように機能させるかという点についての検討が十分でない感が否めない。

危機管理・交通安全対策室においては、防災計画等に基づき行政が行う「公助」のための備蓄品整備はもちろんのこと、地区防災組織等が担う「共助」のための備蓄品整備についても、計画的、効率的かつ効果的に進められるよう指導・助言をされたい。

また、備蓄品を購入しても、それが有事の際に使えなくては宝の持ち腐れである。そのためには、備蓄品にあった適切な保管管理と、住民に対する使用法の訓練が重要である。備蓄品管理の一環として、防災訓練等に併せて備蓄品の使用講習・使用訓練を行い、多くの人が備蓄品を活用できる防災体制が構築できるよう引き続き指導を行われたい。

第８　監査の概要

１．防災計画等の有無

防災計画等の策定状況は次のとおりである。

〔表 1〕

	防災計画	備蓄方針	備蓄計画	備考
全　市	○（H21.3）	×	○（H21.3）	
橋　北	×	×	×	
橋　南	×	×	×	
羽　場	×（△）	×（△）	×（△）	一部町内にて策定中
丸　山	○（H19.4）	×	×	
東　野	×	×	×	
座光寺	△（H22.4）	△（H22.4）	△（H22.4）	
松　尾	△（H22.7）	△（H22.7）	△（H22.7）	
下久堅	△	×	×	
上久堅	×	×	×	
千　代	×	×	×	
龍　江	△（H23.3）			
竜　丘	×	×	△（H22.6）	
川　路	○（H17）	×	×	
三　穂	○（H21.8）	×	×	
山　本	○（H21.7）	×	×	
伊賀良	○（H15.4）	×	×	
鼎	○（H21.7）	×	×	
上　郷	×	×	×	
上　村	○（H21.7）	△（H23.3）	○（H21.7）	
南信濃	×	×	×	

※○策定済み　×策定無し　△策定中。（　）内は策定（予定）日

２．防災計画等の住民への周知

策定済み防災計画等の住民への周知方法及び頻度は次のとおりである。

〔表 2〕

	防災計画等の住民への周知方法及び頻度
全　市	市民向けの出前学習会等による講演会（月 3 回程度） 防災ハザードマップの説明会（マップ配布後 2 回以上）
丸　山	防災計画策定時に自治会及び広報紙による周知 防災訓練時に広報紙による啓発（毎年）
川　路	計画策定時及び変更時に自主防災会役員を通じて住民へ周知
三　穂	防災訓練時に周知（年１回）
山　本	防災計画策定時に組合長を通じて全世帯に周知
伊賀良	自主防災会活動の手引きを役員に配布
鼎	防災計画は毎年更新し、自主防災会委員会を通じて地区役員等へ配布
上　村	防災計画策定時に全世帯へ周知 防災の日に広報、訓練等行い周知（年１回）

※橋北、橋南、羽場、東野、座光寺、松尾、下久堅、上久堅、千代、龍江、竜丘、上郷、南信濃の各地区は監査日現在防災計画が未策定（策定中を含む）のため表記から除いた。

発災時に住民がどのような行動をとるべきか、あるいは事前にどのような準備をしておいたらよいのか、防災計画等は住民が認知していてこそ意味のあるものとなりうる。その意味において、防災計画等の策定時には全世帯向けに広報されており、以後は防災の日を中心とした防災週間において広報やチラシなどで周知活動がなされている。なお、毎年更新し、その都度地区の役員等に周知している地区もある。

３．備蓄計画の進捗状況

（１）地区別整備状況

備蓄計画が策定されていないため計画数量が決まらず、進捗状況は不明であるが、監査対象期間に市の補助を受け整備した地区別の状況（金額）は次のとおりである。

〔表 3〕　（単位：円、人）

地　区（人口）	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	計(一人当たり)
全　市(105,867)	3,745,455	7,958,598	7,085,400	6,293,280	4,193,235	29,275,968(277)
橋　北（3,470）	104,000	0	405,750	265,905	39,480	815,135(235)
橋　南（3,125）	0	0	441,247	1,427,939	1,217,244	3,086,430(988)
羽　場（5,189）	0	526,575	1,559,900	731,745	835,070	3,653,290(704)
丸　山（3,759）	346,410	285,160	380,995	637,336	421,050	2,070,951(551)
東　野（3,361）	0	1,031,045	709,850	371,300	0	2,112,195(628)
座光寺（4,706）	404,000	372,800	311,625	327,585	214,520	1,630,530(346)
松　尾（12,634）	694,050	1,982,077	3,048,070	1,343,945	1,119,990	8,188,132(648)
下久堅（3,219）	600,180	1,372,300	437,019	220,356	388,589	3,018,444(938)
上久堅（1,565）	299,250	321,510	324,450	494,550	626,850	2,066,610(1,321)
千　代（1,954）	1,696,843	438,900	318,150	756,420	648,900	3,859,213(1,975)
龍　江（3,138）	831,018	1,299,700	1,383,792	2,583,298	2,065,772	8,163,580(2,602)
竜　丘（6,822）	795,669	1,036,455	1,590,585	1,697,055	2,004,378	7,124,142(1,044)
川　路（2,054）	0	163,275	699,347	0	614,280	1,476,902(719)
三　穂（1,579）	92,505	118,440	203,280	310,800	0	725,025(459)
山　本（5,126）	798,158	1,240,299	923,515	191,275	97,618	3,250,865(634)
伊賀良(13,997)	824,880	922,160	1,485,163	303,415	1,569,850	5,105,468(365)
鼎　（13,528）	588,050	987,165	1,324,399	1,300,372	1,188,184	5,388,170(398)
上　郷（14,131）	943,033	1,279,666	1,115,430	1,052,995	940,480	5,331,604(377)
上　村　（577）	－	0	0	0	100,000	100,000(173)
南信濃（1,932）	－	0	0	319,200	1,047,900	1,367,100(708)
計（105,867）	12,763,501	21,336,125	23,747,967	20,628,771	19,333,390	97,809,754(924)

※旧上村、旧南信濃村分は含まない。

市の補助基準に従い、各地区で購入（整備）される防災備蓄品については概ね 1/2 程度の補助がなされている。

（２）種類別整備状況

監査対象期間に市の補助を受け整備した種別ごとの状況（金額）は次のとおりである。

〔表 4〕　（単位：円、%）

種　別	全市分		地区分		備　考
	金額	割合	金額	割合	
倉庫整備	429,345	1.5	12,872,473	18.8	備蓄倉庫設置　ほか
救助・救命用品	595,875	2.0	11,400,570	16.6	ヘルメット、レスキューセット　ほか
消火活動用品	0	0.0	11,746,132	17.1	消火器、ホース、管槍　ほか
発電機・投光器等	11,034,240	37.7	7,437,672	10.9	発電機、投光器、延長コード　ほか
避難所運営用品	13,141,563	44.9	2,332,183	3.4	簡易トイレ、毛布　ほか
炊き出し関連用品	341,250	1.2	3,262,798	4.8	ガスボンベ、炊飯器、鍋　ほか
テント	3,519,495	12.0	9,113,979	13.3	テント
本部設営等用品	214,200	0.7	1,111,922	1.6	看板、腕章　ほか
無線関連機器	0	0.0	6,753,993	9.9	無線機、アンテナ　ほか
広報活動用品	0	0.0	2,502,064	3.7	拡声器、メガホン　ほか
計	29,275,968	100.0	68,533,786	100.0	
合計	97,809,754				

全市分としては発電機・投光器、簡易トイレ等の購入に、地区分としては倉庫整備、救助用品、消火用品、テント等の購入に重点がおかれている。

４．備蓄倉庫

今回監査対象とした備蓄倉庫は、主に監査対象期間中に購入された備蓄品が収納されているもので、120ヶ所である（集会所等の倉庫・物置も含む）。

（１）設置場所

備蓄倉庫の設置場所は、防災ハザードマップによれば（防災ハザードマップ未整備を除く）

・被害想定のない場所へ設置されているもの　61ヶ所
・被害（水害、土砂災害など）が想定される場所へ設置されているもの　22ヶ所
・不　　明　3ヶ所

であり、概ね被害想定区域外に設置されている。なお、被害が予想されていても「土砂災害警戒区域が地区西域の大半を占めている（丸山）」、「他に適当な場所がない（上村）」、「（地区内には）もともと絶対安全といえる場所はない（南信濃）」といった地域の事情もある。

また、最寄りの避難所とのアクセスについては、一部の備蓄倉庫について寄り付きの悪い立地や、傾斜地、橋を渡る必要があるなど支障が予想されることもあるが、ほとんどの備蓄倉庫が避難所敷地内に設置されており、アクセスは容易である。

（２）構　造

災害発生時に備蓄倉庫内の備蓄品の搬出に手間取り、救助活動等に支障をきたすことのないよう、備蓄倉庫の耐久性はもとより、備蓄倉庫が被害を受けた場合であっても備蓄品が活用できるよう事前の対応が必要である。

備蓄倉庫としてスチール製簡易物置を使用している地区が多いが、耐久性には若干の不安があり、強風などへの備えも必要である。耐震性もあるとは言えないが、規模が小さいこと、組み立て式であることから備蓄倉庫の復旧や備蓄品の搬出が容易であるなどのメリットがある。

備蓄倉庫の構造については

・構造に不安のないもの　104ヶ所（簡易物置で速やかな復旧が可能なものを含む）
・構造に不安のあるもの　12ヶ所
・不　　明　4ヶ所

であり、構造に不安のある備蓄倉庫は少ない。